E

الأمم المتحدة

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1997/77/Add.1
24 January 1997
ARABIC
Original: ENGLISH/FRENCH/SPANISH

لجنة حقوق الإنسان
الدورة الثالثة والخمسون
البند ١٦ من جدول الأعمال المؤقت

تقرير اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات

المعايير الإنسانية الدنيا

تقرير الأمين العام

المحتويات

الصفحة

مقدمة ٢

أولا- التعليقات الواردة من الدول ٢

ثانياً- حلقة التدارس الدولية بشأن المعايير الإنسانية الدنيا ٧

المرفق- تقرير حلقة التدارس الدولية بشأن المعايير الإنسانية الدنيا ٨

مقدمة

١- يتضمن هذا التقرير معلومات إضافية وردت من الحكومات بعد إعداد وإصدار تقرير الأمين العام بشأن الموضوع (E/CN.4/1997/77).

٢- ووردت حتى ٢٤ كانون الثاني/يناير ١٩٩٧ تعليقات من حكومات اكوادور وسويسرا ويوغوسلافيا. وأرسلت البعثات الدائمة للدانمرك وفنلندا وأيسلندا والنرويج وجنوب أفريقيا والسويد لدى مكتب الأمم المتحدة بجنيف تقرير حلقة التدارس الدولية بشأن المعايير الإنسانية الدنيا (كيب تاون، جنوب أفريقيا، ٢٧ ٢٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦)، وطلبت توزيع التقرير بوصفه وثيقة من وثائق الدورة الثالثة والخمسين للجنة حقوق الإنسان.

٣- وبناء على ذلك، تتضمن هذه الوثيقة تعليقات الحكومات الوارد ذكرها أعلاه وتقرير حلقة التدارس المشار إليها أعلاه.

أولاً - التعليقات الواردة من الدول

اكوادور

[الأصل: بالأسبانية]
[١٧ كانون الثاني/يناير ١٩٩٧]

ترحب جمهورية اكوادور بقرار لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان المؤرخ في ١٩ نيسان/أبريل ١٩٩٦ وتعرب للجنة عن التزامها بتنفيذ ما هو متوخى في الفقرة ٣ من الوثيقة "المعايير الإنسانية الدنيا".

سويسرا

[الأصل : بالفرنسية]
[٢٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦]

١- تعلق الحكومة السويسرية، على الصعيد الدولي، أهمية كبيرة على "القواعد الإنسانية الدنيا"، التي اقترحت تسميتها "المعايير الإنسانية الدنيا" للأسباب الموضحة في الملاحظات التي قدمتها إلى الأمين العام للأمم المتحدة في ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥ (انظر الوثيقة E/CN.4/1996/80/Add.1 المؤرخة في ٤ كانون الثاني/يناير ١٩٩٦).

٢- وبالمثل، تهتم الدول الأعضاء في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بهذه المسألة. والدليل على ذلك أن هذه الدول الأعضاء، البالغ عددها ٥٤ دولة، قد أكدت في إعلان قمة بودابست في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ على أهمية وجود إعلان بشأن المعايير الإنسانية الدنيا الواجبة التطبيق في جميع الحالات، وأعلنت على اعتزامها الاشتراك بفعالية في صياغة هذا النص في اطار الأمم المتحدة.

٣- ولهذا الغرض، دعت سويسرا بوصفها الدولة التي تتولى رئاسة منظمة الأمـــن والتعاون في أوروبا لعام ١٩٩٦ إلى عقد اجتماع غير رسمي مفتوح العضوية ومخصص لمسألة المعايير الإنسانية الدنيا، في ١٣ و١٤ شباط/فبراير الماضي في فيينا. ولم يكن الغرض من هذا الاجتماع هو التنسيق بين مواقف الدول الأعضاء في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وإنما اعتُبر بمثابة عملية للتفكير الجماعي حول إشكالية المعايير الإنسانية الدنيا. وقد أتاح هذا التبادل الموضوعي والبنّاء لوجهات النظر زيادة إدراك هذه المسألة لدى الدول الأعضاء في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والمنظمات الحكومية الدولية، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، والمنظمات غير الحكومية، والخبراء الذين لبّوا الدعوة للاشتراك في الاجتماع. وتناول اجتماع فيينا موضوعين رئيسيين. الأول هو ضرورة صياغة إعلان بشأن المعايير الإنسانية الدنيا، والصلة بين هذه المعايير والقانون الدولي، والصلة بين القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان في إطار إعلان من هذا القبيل؛ والثاني هو مضمون الإعلان والمقصودون به.

٤- وعملا بالقرار ٢٦/١٩٩٦ الذي اعتمدته لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في ١٩ نيسان/ابريل ١٩٩٦ والذي اشتركت سويسرا في تقديم مشروعه، عقدت في كيب تاون في أيلول/سبتمبر الماضي حلقة تدارس نظمتها البلدان الشمالية وجنوب أفريقيا بالتعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر. وكان الغرض من حلقة التدارس هو توعية المجتمع الدولي، مرة أخرى، بالانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني التي يمكن أن ترتكبها سلطات الدولة أو جماعات مسلحة أو أفراد في حالات الاضطرابات أو الأزمات أو التوترات الداخلية أو النزاعات الكامنة أو المحدودة النطاق. وهذه الانتهاكات تبيّن الحاجة العاجلة إلى أن يتم، على الصعيد العالمي، تعزيز فكرة اعتماد إعلان سياسي بشأن المعايير الإنسانية الدنيا الواجبة التطبيق في جميع الظروف والأوقات.

٥- وتأمل سويسرا، بناء على نتائج حلقة التدارس المعقودة في كيب تاون، أن تعهد لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة إلى مركز حقوق الإنسان بجنيف القيام، بالاشتراك مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، باجراء دراسة تحليلية لجميع المسائل المرتبطة بالمعايير الإنسانية الدنيا. ويمكن أن يكون أساس هذه الدراسة هو مساهمات اللجنة الدولية للصليب الأحمر والحكومات والهيئات المسؤولة عن رصد تطبيق اتفاقيات حقوق الإنسان والمنظمات الدولية والاقليمية والمنظمات غير الحكومية. وتأمل سويسرا أيضا في أن يتسنى، بعد ذلك، مناقشة هذه الدراسة في حلقة دراسية مفتوحة العضوية، بإشراف لجنة حقوق الإنسان.

٦- إن القوانين السويسرية الواجبة التطبيق في حالات الطوارئ أو الأزمات تتمشى مع مقتضيات أسبقية القانون ولا تنطوي على تمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.

٧- وتنص المادة ٨٩ مكررا من الدستور الفدرالي لعام ١٨٧٤ على أنه يجوز، في حالة القرارات الفدرالية التي لا يحتمل طابعها أي تأخير في بدء سريانها، إنفاذ هذه القرارات فورا بموجب قرار يتخذه مجلسا البرلمان الفدرالي. وتكون مدة تطبيقها محددة. ويجب أن يوافق الشعب والكانتونات على القرارات الفدرالية التي تقيّد بعض أحكام الدستور، وذلك في غضون السنة التالية لتاريخ اعتمادها من البرلمان الاتحادي وإلا أصبحت لاغية بعد انتهاء تلك المهلة ولا يجوز تجديدها.

٨- ومن ناحية أخرى، تتضمن المادة ١٠٢ من الدستور الفدرالي أحكاما واجبة التطبيق في حالة الطوارئ أو الأزمات (الفقرتان ٩ و١٠). ويجوز للسلطة التنفيذية الفدرالية اتخاذ تدابير ترمي إلى الوقاية من أي خطر جسيم يهدد بشكل مباشر الممارسة القانونية للسلطة العامة بل ويهدد أرواح المواطنين أو صحتهم أو ممتلكاتهم؛ ومثال ذلك أي خطر جسيم يهدد، من الخارج، أمن البلد أو استقلاله. غير أن هذه الأحكام لا تجيز، من حيث المبدأ، تقييد أحكام الدستور أو القوانين السارية.

٩- وتجدر الاشارة أيضا إلى مفهوم قانون الأحكام العرفية. فهو ينطبق في حالة ما إذا كان هناك خطر يهدد وجود الدولة ذاته وكانت الاجراءات الدستورية قاصرة عن إزالة هذا الخطر. وفي مواجهة حالات من هذا القبيل، من المسلَّم به أن تخوَّل السلطات المختصة اتخاذ جميع التدابير الواجبة للحفاظ على وجود البلد واستقلاله. وتقع هذه المسؤولية على البرلمان الفدرالي في المقام الأول. وبمجرد إعلان البرلمان الفدرالي للأحكام العرفية، يُعلَّق تطبيق الحقوق الشعبية (الاستفتاء). ويجوز أيضا أن يفوِّض البرلمان سلطته إلى المجلس الفدرالي. وقد حدث هذا التفويض مرتين في تاريخ البلد: في الحربين العالميتين ١٩١٤/١٩١٨ و١٩٣٩/١٩٤٥. ولم تحدث بعد ذلك أي حالة من حالات هذا التفويض. ويُسند اختصاص إعلان الأحكام العرفية إلى المجلس الفدرالي إذا تعذر على البرلمان أن يقوم، على نحو مشروع، باتخاذ القرارات وممارسة أو تفويض سلطته في إعلان الأحكام العرفية. وإلى الآن، لم تحدث أي حالة من هذا القبيل.

١٠- ويخضع قانون الأحكام العرفية، حسبما يرد أدناه، للمبادئ التوجيهية التالية:

(أ) يُفترض لتطبيقه وجود حالة تبرر فعلا الأحكام العرفية، ويسمَّى ذلك في القانون بمبدأ التناسب، أي أن التدابير التي لا يقتضيها قانون الأحكام العرفية ينبغي اعتمادها بموجب الاجراء الدستوري العادي؛

(ب) تخضع ممارسة الاختصاص في قانون الأحكام العرفية للمراقبة السياسية من جانب البرلمان الفدرالي، الذي يتعين عليه أن يقرر، في فترات منتظمة، تمديد أو عدم تمديد حالة الأحكام العرفية. وهذا ما حدث بالفعل في الحربين العالميتين. ولا يجوز الاستغناء عن هذه المراقبة إلا إذا تعذر، حتى على عدد قليل من الأعضاء، عقد جلسة برلمانية لهذا الغرض.

١١- وللاطلاع على مزيد من التفاصيل، يرجى الرجوع إلى التقرير الأوَّلي الذي قدمته سويسرا عملا بأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنيـــة والسياسية (الوثيقة CCPR/C/81/Add.8 المؤرخة في ٢٦ أيار/مايو ١٩٩٥).

يوغوسلافيا

[الأصل: بالانكليزية]
[٢٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦]

١- تنص الفقرة الفرعية ٣ من الفقرة ١ من المادة ٧٨ من دستور جمورية يوغوسلافيا الاتحادية (الجريدة الرسمية، رقم ١٩٩٢/١) على ما يلي: "البرلمان الفدرالي هو المختص بإصدار القرارات المتعلقة بتعديل حدود جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية، وبإعلان الحرب والسلم، وبوجود خطر وشيك بنشوب الحرب، وبحالة الطوارئ".

٢- وتنص الفقرتان ١ و٢ من المادة ٨٥ من الدستور على ما يلي:

" لا يجوز حل البرلمان الفدرالي في الأشهر الستة الأولى أو الأخيرة من فترة ولايته إذا كانت هناك حالة حرب، أو في حالة وجود خطر وشيك بنشوب حرب، أو حالة طوارئ.

"وإذا كانت هناك حالة حرب، أو خطر وشيك بنشوب حرب، أو حالة طوارئ، يجوز للبرلمان الفدرالي تمديد ولاية النوّاب الفدراليين للفترة التي يقتضيها استمرار حالة الطوارئ أو لحين نشوء الظروف الملائمة لانتخاب نوّاب فدراليين".

٣- وتنص الفقرتان الفرعيتان ١٠ و١١ من الفقرة ١ من المادة ٩٩ من الدستور على ما يلي:

"إذا تعذر انعقاد البرلمان الفدرالي، فإن الحكومة الفدرالية هي التي تتولى إعلان وجود خطر وشيك بنشوب الحرب، أو إعلان حالة الحرب أو حالة الطوارئ.

"إذا تعذر انعقاد البرلمان الفدرالي في حالة الحرب أو في حالة وقوع خطر وشيك بنشوب الحرب أو في حالة الطوارئ، تتولى الحكومة الفدرالية، بعد استطلاع رأي رئيسي مجلسي البرلمان الفدرالي، اتخاذ التدابير الكفيلة بتنظيم الأمور في نطاق اختصاص البرلمان الفدرالي".

٤- دستور جمهورية صربيا:

"المادة ٧٢

تتولى جمهورية صربيا تنظيم وتوفير ما يلي:

...

(٣) الدفاع عن جمهورية صربيا وأمنها وأمن مواطنيها؛ التدابير المتعلقة بحالة الطوارئ"؛

"المادة ٧٩

"تجتمع الجمعية الوطنية دون دعوة إلى الانعقاد في حالة إعلان الطوارئ في أي جزء من اقليم جمهورية صربيا".

"المادة ٨٣

"يقوم رئيس الجمهورية بما يلي:

...

(٨) بناء على اقتراح من الحكومة، وإذا تعرَّض أمن جمهورية صربيا، أو حريات المواطنين وحقوقهم، أو عمل هيئات الدولة ووكالاتها، للتهديد في جزء من اقليم جمهورية صربيا، إعلان حالة الطوارئ وإصدار القوانين المتعلقة باتخاذ التدابير التي تقتضيها هذه الظروف، وذلك وفقا للدستور والقانون"؛

"المادة ٨٩

"لا يجوز حل الجمعية الوطنية في حالة الحرب، أو وجود خطر فوري بنشوب الحرب، أو في حالة الطوارئ".

٥- دستور جمهورية الجبل الأسود:

"المادة ٤٨

"تقييد الملكية وحرية الكسب

"يجوز فرض قيود على الحق في حيازة الملكية وعلى حرية الكسب، وذلك بموجب القانون، أي بموجب لوائح تشريعية لها حجية القانون، طوال فترة حالة الطوارئ أو في حالة وجود تهديد بنشوب الحرب، أو في حالة الحرب".

"المادة ٨٤

"حل البرلمان

لا يجوز حل البرلمان خلال حالة الحرب أو في حالة وجود خطر وشيك بنشوب الحرب، أو في حالة الطوارئ".

"المادة ٩٤

"الاختصاصات

"تقوم الحكومة بما يلي:

...

(٧) سن المراسيم واللوائح التنفيذية في حالة الطوارئ أو في حالة وجود خطر وشيك بنشوب الحرب أو في حالة الحرب، إذا تعذر انعقاد البرلمان؛ وتعرض الحكومة هذه المراسيم واللوائح التنفيذية ليعتمدها البرلمان بمجرد أن يتسنى انعقاده؛

(٨) أداء جميع المهام الأخرى المنصوص عليها في الدستور والقانون".

ثانياً - حلقة التدارس الدولية بشأن المعايير الإنسانية الدنيا

١- وجهت البعثات الدائمة للدانمرك وفنلندا وآيسلندا والنرويج وجنوب أفريقيا والسويد لدى مكتب الأمم المتحدة بجنيف رسالة إلى مركز حقوق الإنسان مؤرخة في ١٦ كانون الثاني/يناير ١٩٩٧، نصها كما يلي:

"رحبَّت لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ٢٦/١٩٩٦ المعنون "المعايير الإنسانية الدنيا" والمؤرخ في ١٩ نيسان/ابريل ١٩٩٦، بالعرض الذي قدمته البلدان الشمالية الخمسة بأن تنظم، بالتعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، حلقة تدارس يُدعى إليها خبراء حكوميون وغير حكوميين من جميع المناطق للنظر في المسائل المتعلقة بالمعايير الإنسانية الدنيا ولنشر نتائج حلقة التدارس على الحكومات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية.

"وبناء على دعوة جنوب أفريقيا، عقدت حلقة التدارس في كيب تاون في الفترة ٢٧-٢٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦ للنظر في المعايير الإنسانية الدنيا الواجبة التطبيق في جميع الحالات.

"وبناء على ذلك، نرجو منكم التكرم باتخاذ الترتيبات اللازمة لتوزيع تقرير حلقة التدارس المرفق طيه، بوصفه وثيقة من وثائق لجنة حقوق الإنسان في اطار البند ١٦ من جدول الأعمال المؤقت للدورة الثالثة والخمسين".

٢- وتلبية لهذا الطلب، يرد في المرفق تقرير حلقة التدارس.

المرفق

تقرير حلقة التدارس الدولية بشأن المعايير الإنسانية الدنيا
(كيب تاون، جنوب أفريقيا، ٢٧-٢٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦)

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً-	مقدمة	١ - ١٣	١٠
	ألف- معلومات وقائع أساسية	١ - ٥	١٠
	باء- المشتركون، وضيف أدلى ببيان أمام حلقة التدارس	٦ - ١١	١١
	جيم- الوثائق والمواد المرجعية	١٢ - ١٣	١٢
ثانياً-	الكلمات والبيانات التي أدلي بها أمام حلقة التدارس	١٤ - ٥٣	١٣
ثالثاً-	المناقشة العامة حول المسائل المشار إليها	٥٤ - ٩٥	٢٠
	ألف- المسألة ١ (تعريف الحالات) والمسألة ٢ (الجهات الفاعلة)	٥٦ - ٦٢	٢١
	باء- المسألة ٥ (الآثار المترتبة على وثيقة أساسية جديدة)	٦٣ - ٧٠	٢٢
	جيم- استئناف المناقشة	٧١ - ٧٨	٢٣
	دال- المسألة ٣ (الثغرات وأوجه القصور)، والمسألة ٤ (الحاجة إلى أساس مرجعي مشترك وإلى نقطة للقياس)، والمسألة ٦ (تفادي وضع معايير أقل من مستوى الالتزامات القائمة)	٧٩ - ٩٢	٢٥
	هاء- التركيز من جديد على المسألة ٤	٩٣ - ٩٤	٢٧
	واو- المسألة ٧ (الاستنتاجات بالنسبة للمستقبل)	٩٥	٢٧

المحتويات (تابع)

الفصل		الفقرات	الصفحة
رابعاً-	الاستنتاجات	٩٦ - ٩٨	٢٧
	ألف- نتيجة حلقة التدارس	٩٧	٢٧
	باء- الأفكار المطروحة في حلقة التدارس	٩٨	٢٨
	التذييلات		
التذييل ١-	ملخص البرنامج		٣٠
التذييل ٢-	نص مبدأ مارتنز والمادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف المؤرخة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩		٣٢

أولاً - مقدمة

ألف - معلومات وقائع أساسية

١- سلَّمت لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ١٩٩٦/٢٦ المعنون "المعايير الإنسانية الدنيا" والمؤرخ في ١٠ نيسان/ابريل ١٩٩٦، بضرورة تناول المبادئ الواجبة التطبيق على حالات العنف الداخلي والاضطرابات بجميع أنواعها على نحو يتفق مع القانون الدولي؛ كما سلَّمت بالأهمية الحيوية لوجود تشريعات وطنية ملائمة لمواجهة هذه الحالات بطريقة تتفق مع سيادة القانون؛ ودعت الدول إلى النظر في استعراض تشريعاتها الوطنية ذات الصلة بحالات الطوارئ العامة بغية ضمان ألا تنطوي على تمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.

٢- ورحبت اللجنة أيضا بالعرض الذي قدمته البلدان الشمالية الخمسة: الدانمرك وآيسلندا وفنلندا والنرويج والسويد بالقيام، بالتعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، بتنظيم حلقة تدارس يُدعى إليها خبراء حكوميون وغير حكوميين من جميع المناطق للنظر في المسائل المتعلقة بالمعايير الإنسانية الدنيا. وكان مقدمو العرض قد أكدوا على الأهمية التي يعلقونها على ضمان أن تمثَّل في حلقة التدارس جميع الآراء، مهما كانت متباينة.

٣- وبناء على دعوة من حكومة جنوب أفريقيا، عقدت حلقة التدارس في كيب تاون في الفترة ٢٧-٢٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦ لتناول المعايير الإنسانية الدنيا الواجبة التطبيق في جميع الحالات. وافتتح حلقة التدارس رسميًّا الدكتور أ.م. عمر، عضو البرلمان ووزير العدل في جنوب أفريقيا. وتولى رئاسة الحلقة القاضي ريتشارد ج. غولدستون (جنوب أفريقيا) بالاشتراك مع البروفيسور م.ر.ك. روالاميرا (جنوب أفريقيا). وكان المقرر هو السفير نيلس إيلياسون (السويد)، والمنسِّق هو السفير بير هاوجستاد (النرويج).

٤- وناقشت حلقة التدارس، من ناحية المفاهيم، مسألة المعايير الإنسانية الدنيا الواجبة التطبيق في جميع الحالات، ولم تستند إلى صيغة ما يسمَّى بـ"إعلان توركو"، على الرغم من أن عدة متحدثين أشاروا إلى هذا النص في بياناتهم (أنظر الفصل جيم، الوثائق والمواد المرجعية، أدناه).

٥- وبناء على اقتراح المقرر، ركزت المناقشة العامة، على التوالي، على سبع مسائل أو أسئلة محددة طُرحت من خلال البيانات المعدَّة مسبقا. وترد فيما يلي صيغ المسائل السبع، بعد تعديلها أو توسيع نطاقها بالتدريج خلال المناقشة:

مسائل مطروحة للمناقشة العامة:

المسألة ١- ما هو تعريف الحالات، أي النزاعات المعاصرة، المطلوب مناقشتها؟

المسألة ٢- من هي الأطراف الفاعلة (الحكومات، الجماعات المسلحة غير الحكومية، آليات الأمم المتحدة بما فيها الخبراء المعينون من الأمم المتحدة، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، مكتب المفوضية العليا لشؤون اللاجئين وسائر المنظمات الإنسانية الدولية، الأطراف في اتفاقيات جنيف، مؤتمرات الصليب الأحمر، البلدان المجاورة، المنظمات الاقليمية، المحاكم المخصصة، الخ.)؟

المسألة ٣- هل توجد ثغرات أو أوجه قصور في النظم القانونية المتعلقة بالحماية؟

المسألة ٤- هل هناك حاجة إلى أساس مرجعي مشترك واجب التطبيق في جميع الحالات، يمكن أن تقاس عليه الحالات؟

المسألة ٥- ما هي تأثيرات وثيقة أساسية جديدة تضع أو تؤكد أو تطوِّر معايير/ضمانات/مدونات للسلوك الواجب أن تتبعه الجهات الفاعلة، بالنظر إلى أن بعض هذه المعايير/الضمانات/مدونات السلوك تدخل بالفعل ضمن القانون العرفي الدولي؟

المسألة ٦- كيف يمكن تفادي مخاطرة وضع معايير غير كافية للتصدي للالتزامات القائمة، أي كيف يمكن ضمان اتساق المعايير الجديدة مع المعايير القائمة؟

المسألة ٧- ما هي النتائج التي ينبغي أن تُستخلص من حلقة التدارس بالنسبة لمستقبل الموضوع قيد النظر؟

باء - المشتركون، وضيف أدلى ببيان أمام حلقة التدارس

٦- اشترك ممثلون عن الدول التالية أسماؤها في حلقة التدارس التي دُعي إليها مشتركون من جميع مناطق العالم: الاتحاد الروسي، اثيوبيا، أذربيجان، ألمانيا، أنغولا، أوغندا، ايرلندا، آيسلندا، باكستان، البرازيل، بوتسوانا، بولندا، جنوب أفريقيا، الدانمرك، زمبابوي، السويد، سويسرا، الصين، غابون، فرنسا، فنلندا، الكاميرون، كوبا، مصر، المكسيك، موزامبيق، ناميبيا، النرويج، الولايات المتحدة الأمريكية.

٧- واشترك في حلقة التدارس ممثلون عن هيئات الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات الأخرى التالية أسماؤها: ادارة الشؤون الإنسانية بالأمانة العامة للأمم المتحدة، اللجنة الأوروبية، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة المعني بالمشردين داخليا، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، منظمة الوحدة الأفريقية.

٨- واشترك في حلقة التدارس ممثلون عن المنظمات غير الحكومية التالية: لجنة الأصدقاء العالمية للتشاور (الكويكرز)، لجنة الحقوقيين الدولية، منظمة العفو الدولية، هيئة رصد حقوق الإنسان.

٩- واشترك في حلقة التدارس ممثلون عن معاهد حقوق الإنسان في البلدان الشمالية الخمسة التالية أسماؤها: المركز الدانمركي لحقوق الإنسان، كوبنهاغن (الدانمرك)، معهد حقوق الإنسان التابع لجامعة آبو، توركو (فنلندا)، المركز الآيسلندي لحقوق الإنسان، ريكيافيك (آيسلندا)، المعهد النرويجي لحقوق الإنسان التابع لجامعة أوسلو (النرويج)، معهد راؤول كالينبرغ لحقوق الإنسان والقانون الإنساني التابع لجامعة لوند (السويد).

١٠- وأدلى ضيف حلقة التدارس، القاضي أ. شاسكالسون، رئيس المحكمة الدستورية بجنوب أفريقيا، ببيان ناقش فيه دور المحكمة الدستورية في تغيير مجتمع جنوب أفريقيا، بما في ذلك دورها في نظر طعن قانوني في دستورية لجنة الحقيقة والمصالحة.

١١- وفيما يتعلق بموضوع حلقة التدارس - المعايير الإنسانية الدنيا الواجبة التطبيق في جميع الحالات - أشار المتحدث أيضا إلى مفهوم "أوبونتو"، وهو مجموعة من القيم الأخلاقية في جنوب أفريقيا تتسم بالمبادئ الإنسانية وحب الخير لجميع البشر.

جيم - الوثائق والمواد المرجعية

١٢- عُرض على حلقة التدارس العديد من الوثائق المرجعية، من بينها ما يلي:

ورقة تتضمن مسائل للعرض على حلقة التدارس المعقودة في كيب تاون بشأن المعايير الإنسانية الدنيا، أعدت على أساس أوراق مقدمة من أسبيورن ايدي، وغوران ملاندر، وثيودور ميرون، وساهم فيها أيضا غودموندر الفريدسون وآلان روزاس.

ورقة للعرض على حلقة التدارس بشأن المعايير الإنسانية الدنيا، أعدتها راشيل بريت، لجنة الأصدقاء العالمية للتشاور (الكويكرز)، جنيف.

إعلان بشأن المعايير الإنسانية الدنيا. ورقة عمل مقدمة من ثيو فان بوفن وأسبيورن ايدي، (وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/Sub.2/1991/55 المؤرخة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٩١).

النص المنقح لإعلان توركو بشأن المعايير الإنسانية الدنيا (وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/1995/116 المؤرخة في ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥).

تجميع وتحليل للقواعد القانونية المتعلقة بالمشردين داخليا، وثيقة مقدمة من فرنسيس م. دنغ، ممثل الأمين العام (وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/1996/52/Add.2 المؤرخة في ٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥).

مسوَّدة أطروحة للحصول على درجة الماجستير، مقدمة من ايفا توجزنر، جامعة لوند، بعنوان "المعايير الإنسانية الدنيا - محاولة للحد من النزاعات الداخلية".

التقرير السنوي الثامن المستكمل بشأن حقوق الإنسان وحالات الطوارئ، المقدم من المقرر الخاص للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات (وثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/Sub.2/1995/20 and Corr.1).

١٣- ويرد في التذييل ٢ نصا ما يسمى "مبدأ مارتنز" والمادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف المؤرخة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، وهما نصان تكررت الاشارة إليهما في حلقة التدارس.

ثانياً- الكلمات والبيانات التي أدلي بها أمام حلقة التدارس

١٤- في الحفل الافتتاحي، استمع المشتركون في حلقة التدارس إلى كلمات وبيانات.

١٥- أشار الرئيس المشارك، القاضي غولدستون، إلى أنه لا تزال تنشأ، على الرغم من جميع المعاهدات والمعايير المعتمدة من قبل، صعوبات خطيرة في الظروف التالية:

(أ) الحالات التي لا يصل فيها العنف والنزاع إلى عتبة التطبيق المنصوص عليها في معاهدات القانون الإنساني الدولي؛

(ب) الحالات التي لا تكون فيها الدولة المعنية طرفا في المعاهدات أو الصكوك ذات الصلة؛

(ج) الحالات التي يُحتج فيها بتقييدٍ سابق للمعايير المنصوص عليها في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان؛

(د) الحالات المتزايدة باطراد والتي لا يكون الفاعل فيها هو الحكومة وإنما جماعة أخرى تعتبر نفسها معفاة من الالتزام بالمعايير الإنسانية.

١٦- ولم تكن مهمة حلقة التدارس هي صياغة أي نص وإنما كانت الدراسة النظرية لكيفية تحسين حالة الضحايا دون تقويض أسس الالتزامات القائمة. وفي هذا السياق، أشار المتحدث إلى ما شعر به من أسى، بوصفه رئيس هيئة الادعاء في المحكمتين الجنائيتين الدوليتين ليوغوسلافيا السابقة ورواندا، تجاه الاهتمام اللانهائي المخصص للتعريف الرسمي والقانوني للنزاعات - دولية، داخلية، مسلحة، غير مسلحة، الخ. وقال إن التقدم الفعلي هو ايجاد نهج جديد يساعد على التحول بوتيرة أسرع من المناقشات العقيمة بشأن تعريف النزاعات إلى حماية الضحايا.

١٧- وأكد الدكتور أ.م. عمر، عضو البرلمان ووزير العدل في جنوب أفريقيا، الذي افتتح حلقة التدارس رسميا، على الاهتمام الواسع النطاق في جنوب أفريقيا بحقوق الإنسان والقانون الإنساني. وأبرز أهمية انعقاد حلقة التدارس في وقت يواجه فيه العديد من بلدان العالم عددا من أشد النزاعات الداخلية وحشية وقسوة. وقد شهد العقدان الماضيان تغييرات ملحوظة عديدة في حجم ونطاق وتعقيد النزاعات المسلحة، الدولية والداخلية على حد سواء.

١٨- ولئن كان تواتر الحروب بين الدول قد انخفض في السنوات الأخيرة فإن عدد الحروب الداخلية، خاصة في البلدان النامية، أخذ يتزايد باطراد. وأُجبر الملايين من الأشخاص على ترك ديارهم نتيجة الترويع السياسي والتطهير العرقي والنزاعات المسلحة والعنف الاجتماعي. وتبرز هذه الأحداث ضرورة أن يعالج المجتمع الدولي النزاعات الداخلية بمزيد من الجدية. فلا يمكن أن تظل الدول تتوارى خلف ستار السيادة وتحتج بأن تلك المسائل تدخل أساسا ضمن نطاق الاختصاص المحلي وبأنها لا تدخل بالتالي ضمن نطاق القانون الدولي.

١٩- وأشار الوزير إلى أن البروتوكول الاضافي الثاني لاتفاقيات جنيف لا ينطبق على حالات الاضطرابات والتوترات الداخلية مثل الشغب وأفعال العنف المتفرقة والمنعزلة أو الأفعال الأخرى ذات الطابع المشابه. وتشكل تلك الحالات "منطقة ظلال" ارتكبت فيها أبشع وأفظع الأفعال التي كان من المرجح أن تمر دون عقاب. والسؤال الواجب دراسته هو: ما هي طبيعة ونطاق الحماية التي يوفرها القانون الإنساني الدولي بوجه عام لضحايا الاضطرابات والتوترات الداخلية؟

٢٠- واقترح نهجين يمكن النظر فيهما. الأول هو أن كلاً من المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف والبروتوكول الإضافي الثاني يمكن أن يشكل أساسا يُبنى عليه اطار تنظيمي شامل ومرن. والثاني هو النظر في القانون العام لحقوق الإنسان. ومنطقة الظلال هذه هي التي يمكن فيها للقانون الإنساني والدولي والقانون العام لحقوق الإنسان أن يكملا بعضهما.

٢١- وفي الختام، أكد الوزير على ضرورة ألا يغيب عن الأذهان، في مواصلة السعي إلى وضع معايير دنيا للسلوك والتعامل مع الاضطرابات الداخلية، أن هناك حاجة إلى وضع حلول طويلة الأجل. ويجب أن تهدف أية استراتيجية إلى تجنب أو تقليل التشريد الجماعي للسكان، وإلى الحد من أفعال العنف التي ترتكبها الأطراف المتحاربة، وحماية السكان المدنيين من آثار النزاع. وينبغي أن يقترن ذلك ببذل الجهود المستمرة في سبيل التصدي للأسباب الجذرية.

٢٢- وأشار الدكتور ن. بارني بيتيانا، رئيس لجنة حقوق الإنسان في جنوب أفريقيا، إلى التطورات في جنوب أفريقيا وشرح كيف يمكن أن تكون المعايير الإنسانية الدنيا المزمع وضعها ذات صلة بالنسبة لجنوب افريقيا في الوقت الحاضر. ذلك أن البروتوكول الاضافي الثاني لا يطبق على النزاع إلا في حالة وصول هذا النزاع إلى حد "النزاع المسلح".

٢٣- وفيما يتعلق بحالات الطوارئ، أشار إلى أن مجلس أوروبا قد بيَّن بوضوح الشروط التي ينبغي توافرها كيما تستطيع الدول إعلان حالة الطوارئ:

(أ) ينبغي أن يرد في الدستور تعريف واضح ومحدد لحالة الطوارئ؛ أي أنه ينبغي أن يبيَّن بوضوح معنى وجود خطر وشيك وفعلي؛

(ب) ينبغي تفادي إعلان حالات الطوارئ بحكم الواقع وأن يتم الإعلان عن حكم الطوارئ بالتحديد؛ وهناك التزام مناظر بإبلاغ الدول الأطراف الأخرى بأي حالة يُلجأ فيها إلى هذه التدابير؛

(ج) ينبغي أن يبيِّن الدستور بوضوح الحقوق التي يجوز وقف العمل بها والحقوق التي لا يجوز إبطالها وينبغي احترامها مهما كانت الظروف؛

(د) ينبغي أن يكون هناك تناسب بين تدابير الطوارئ وتدابير وقف العمل بالحقوق والحريات الأساسية وبين الخطر؛

(هـ) ينبغي، حتى في حالة الطوارئ، تطبيق المبدأ الأساسي المتمثل في سيادة القانون.

٢٤- وأشار المتحدث إلى القيود التي يضعها دستور جنوب أفريقيا على فرض حالة الطوارئ، وإلى قائمة الحقوق التي ينص الدستور على عدم جواز وقف العمل بها. وذكّر بأن المحكمة الدستورية قضت بأن عقوبة الإعدام غير دستورية.

٢٥- وتحدث الدكتور أسبيورن ايدي، مدير المعهد النرويجي لحقوق الإنسان، عن طبيعة النزاعات المعاصرة، فلاحظ أن عام ١٩٩٥ شهد نشوب ٣٠ حربا في ٢٥ موقعا في جميع أنحاء العالم، وكلها حروب داخلية، وأن هذا النمط لا يزال مستمرا. وقبل أن تتصاعد الأحداث لتتحول إلى نزاع مسلح واضح، تكون هناك توترات داخلية، وقلاقل واضطرابات من شتى الأنواع تفضي أحيانا إلى انهيار النظام المدني والمؤسسات وتؤثر أيضا على المحاكم وإقامة العدل.

٢٦- وهناك العديد من الفاعلين المختلفين المشتركين في التوترات والقلاقل التي تتصاعد في جميع الأحيان تقريبا فتصبح نزاعات مسلحة واضحة. وأشار إلى أن القانون الإنساني وُضع في الأصل للتصدي للنزاعات المسلحة الدولية "العادية" التي تقوم على المواجهة بين جيشين نظامين أو أكثر؛ ويعبِّر القانون الإنساني بوضوح عن هذا الأصل. غير أن الاضطرابات والتوترات والنزاعات المحدودة التي تتحول أحيانا إلى عنف جماعي لها طابع مختلف تماما يُعزى، من جانب، إلى عدم التكافؤ بين الأطراف ومن جانب آخر إلى عدم الانضباط والتماسك داخل عدد من الأطراف.

٢٧- ولئن كان الوضع الأمثل هو أن تحافظ الحكومات على القانون والنظام وتكفل، على هذا النحو، التزام جميع السكان بالقوانين المحلية الرامية إلى توفير الحماية ضد الاغتيال والاغتصاب والحريق المتعمد والاعتداءات وغير ذلك من الأعمال الوحشية، فإن المشكلة تكمن في أنه، في ظل ظروف الاضطرابات الداخلية الشديدة، ينهار حكم القانون أو يتم التلاعب به بوسائل تقوِّض شرعيته. وفي ظروف من هذا القبيل، يصبح قانون حقوق الإنسان غير كاف، لأسباب استعرضها الدكتور ايدي في بيانه.

٢٨- ولهذه الأسباب وغيرها، توجد حاجة إلى ايضاح وإقرار معايير انسانية دنيا صالحة للتطبيق عالميا. ويجب ألا يشكل الفرق التقليدي بين القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان حاجزا يحول دون الاعتراف بهذه المعايير ووجوب تطبيقها على جميع الأطراف المشتركة في النزاع.

٢٩- واستعرض المتحدث الثغرات الموجودة في قانون المعاهدات وأشار إلى أن هناك منطقة ظلال بين السلم والحرب لا يغطيها بشكل مرض تماما قانون حقوق الإنسان ولا القانون الإنساني الدولي. وإيجازا لما تقدم، ذكر أن هناك العديد من المعاهدات والمعايير التي يمكن تحديدها، ولكن المشاكل المهمة لا تزال توجد في أربعة مجالات:

(أ) عدم بلوغ عتبة تطبيق القانون الإنساني الدولي أو إذا كانت هذه العتبة موضع نقاش؛

(ب) كون الدولة المعنية ليست طرفا في المعاهدة أو الصك موضع التطبيق؛

(ج) في حالة الاحتجاج بوقف العمل بمعيار محدد؛

(د) إذا لم تكن الحكومة هي الفاعل، وإنما جماعة أخرى.

٣٠- وسرد عددا من الشكوك التي تم الإعراب عنها وخلص إلى أنه يمكن تفادي الصعوبات إذا وُضعت صيغة ملائمة للإعلان. وأكد على الحاجة إلى قواعد واضحة واجبة التطبيق في جميع الحالات وعلى جميع الأطراف وخلص إلى أن مزايا احترام هذه القواعد ينبغي أن تكون ماثلة بوضوح في أذهان جميع الفاعلين المسؤولين.

٣١- وأشار الدكتور إيف ساندوز، مدير ادارة القانون الدولي والسياسات باللجنة الدولية للصليب الأحمر، إلى أن نقطة انطلاق حلقة التدارس هي الإقرار بأن الحماية التي يوفرها القانون الإنساني الدولي لضحايا أفعال العنف الداخلي غير كافية؛ وتعتبر حلقة التدارس بمثابة محاولة للخروج من الجدل اللانهائي حول تطبيق القانون الدولي وصكوك حقوق الإنسان من خلال قواعد واضحة وواجبة التطبيق في جميع الحالات.

٣٢- وفي إطار العمل في سبيل وضع معايير انسانية دنيا تعيَّن التصدي لأربعة تحديات رئيسية:

(أ) يتعين أن يكون هذا العمل قوة موحِّدة بحق وأن يكون، بالتالي، مقبولا على نطاق واسع؛

(ب) يتعين أن يُدرس بمزيد من التعمق نطاق تلك المعايير التي إما تنطبق على جميع حالات العنف وإما يقتصر تطبيقها عل الحالات غير المشمولة بالقانون الإنساني الدولي؛

(ج) يتعين ألا يصبح هذا العمل رهينة للتفاوض السياسي، إذ أن ذلك ينطوي على خطر تجريده من كل مكوناته؛

(د) ينبغي ألا تستخدم الدول هذا العمل كبديل لالتزاماتها التعاهدية التفصيلية.

٣٣- ومن الصعب مواجهة هذه التحديات الأربعة، وقد يثبت أنها متناقضة فيما بينها. ولذلك، فمن المستصوب اتباع نهج قطاعي ومتدرج الخطى في البحث المتعمق للمشاكل الفعلية وتساؤلات الفاعلين المختلفين الذين يواجهون حالات فعلية. ومن شأن نهج من هذا القبيل أن يوضح شتى جوانب المشكلة وأن يقلل من مخاوف بعض الحكومات.

٣٤- ويمكن للجنة الدولية للصليب الأحمر أن تساهم في بعض الجوانب وذلك، على سبيل المثال، من خلال الحوار الذي بدأته مع القوات المسلحة لزيادة توضيح الدور الذي يمكن لها أن تضطلع به في مجالات العنف الداخلي غير المشمولة بالقانون الإنساني الدولي، ومن خلال الدراسة التي تعتزم اجراءها بشأن تحديد قواعد القانون الإنساني الدولي المعترف بها كجزء من القانون العرفي الدولي.

٣٥- واختتم المتحدث بيانه بالاشارة إلى وجوب أن تراعى دائما، في العمل المقبل، مصلحة الأشخاص الذين تتعرض أرواحهم للخطر.

٣٦- وأكد السيد زديسلاف كدزيا، ممثل المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، في رسالة موجهة من المفوض السامي، على أن المجتمع الدولي لا يستطيع التنصل من مسؤوليته المتمثلة في التصدي على نحو ملائم للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وللأزمات الإنسانية. وقد أدى انتهاء الحرب الباردة والمناقشة حول "خطة للسلام" التي أعدها الأمين العام إلى التسليم بأن أوجه التفاوت الاقتصادي وانخفاض مستوى التنمية، إلى جانب عدم احترام الكرامة البشرية وانتهاكات حقوق الإنسان والتمييز، هي مصدر النزاعات. وقد هيأت فترة ما بعد الحرب الباردة فرصا جديدة كما أنها أوجدت تهديدات جديدة. وفي حالات عديدة، تفجرت مشاكل ظلت كامنة لمدة طويلة، بما فيها المشاكل العرقية، وظهرت في شكل عداء عنيف بل وفي شكل حروب أهلية.

٣٧- ويجب أن تتجاوز هذه التحديات الجديدة، بما فيها التحديات التي تواجهها الأمم المتحدة، نطاق التدخلات العسكرية. وفي هذا الصدد، ينطوي برنامج حقوق الإنسان بالأمم المتحدة على امكانات كبيرة. ويأمل المفوض السامي أن تنمو هذه الامكانات لتستجيب للاحتياجات المتغيرة. وقال إنه، خلال السنوات الأولى من ولايته، منح الأولوية لانشاء العديد من النقاط الميدانية في مجال حقوق الإنسان لمنع حدوث أو استمرار انتهاكات هذه الحقوق. واستخدم أيضا وسائل أخرى لتحقيق ذلك، بما فيها الحوار مع الحكومات والزيارات القطرية.

٣٨- وفكرة وضع معايير انسانية دنيا، التي نشأت رسميا في توركو بفنلندا، تمثل في رأيه محاولة لادماج القواعد السارية في مجال حقوق الإنسان والمجال الإنساني في مجموعة واحدة من المبادئ ذات الصلة بحالات العنف الداخلي. وهي، في الوقت نفسه، محاولة لتحسين حماية الأشخاص المتأثرين بهذه الحالات، ولسد الفجوة بين القانون الإنساني الدولي وحقوق الإنسان، ولطرح الأسئلة المتعلقة بمنهجية حماية الأفراد والمسؤولية عن انتهاكات الحماية التي يحق للأفراد التمتع بها.

٣٩- ومهما قيل من الناحية النظرية حول العلاقة بين حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، فإن العامل الحاسم في صياغة الصكوك الدولية يجب أن يكون فعالية وكفاءة الحماية في الميدان. ذلك أن هذه العلاقة تنطوي أيضا على ضرورة أن تُستكشف بمزيد من الدقة السبل والوسائل الكفيلة بزيادة فعالية تنسيق العمل بين الهيئات والمنظمات التي تتضمن اختصاصاتها تحقيق أهداف هذين المصدرين من مصادر القانون.

٤٠- ويمكن أن تضاهى فكرة وضع المعايير الإنسانية الدنيا، شأنها شأن كل المقترحات التشريعية الجديدة، بالحجة - وبالرأي السائد على نطاق واسع - القائلين بأنه ينبغي للمجتمع الدولي، بعد انقضاء فترة وضع المعايير، أن يركز على التنفيذ. وقد أولى المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان أهمية كبيرة لهذا الموضوع، شملت تحديد هدف التصديق العالمي على معاهدات حقوق الإنسان الأساسية. وهكذا، وعلى الرغم من أن أحدا لم ينكر وجوب وضع معايير جديدة عند الاقتضاء، يظل التفضيل منصبًّا على التنفيذ.

٤١- وقد سنَّت الجمعية العامة، في قرارها ١٢٠/٤١ المعنون "وضع معايير دولية في ميدان حقوق الإنسان"، مبدأً توجيهيا مهما لوضع المقترحات التشريعية الجديدة. وينبغي أن يكون الحفاظ على المستوى العالي للمعايير الحالية لحقوق الإنسان هو أهم شواغل المجتمع الدولي. وينبغي تجنُّب الحالات التي تتيح فرصة لاساءة تفسير المعايير الحالية لحقوق الإنسان أو الالتزامات المترتبة عليها، أو خفض مستوى هذه

المعايير والالتزامات. واقترح المفوض السامي عقد اجتماع لهيئات رصد تنفيذ المعاهدات، تقوم فيه هذه الهيئات بتحليل اقتراح وضع المعايير الإنسانية الدنيا في ضوء تجربة كل منها.

٤٢- وقال الدكتور فرنسيس دنغ، ممثل الأمين العام المعني بالأشخاص المشردين داخليا، إن تركيز ونطاق الإعلان المقترح بشأن المعايير الإنسانية الدنيا والعمل الذي يضطلع به بموجب ولايته بشأن وضع إطار لحماية ومساعدة الأشخاص المشردين داخليا مسألتان مختلفتان ولكنه يعتبرهما وثيقتي الصلة ببعضهما. وفسَّر ذلك قائلا إن الولاية المتعلقة بالمشردين داخليا قد أسندت لتحقيق عدة أهداف هي: تقييم المعايير الحالية في القانون الدولي بغية تحديد مدى ما تقدمه من حماية ومساعدة للأشخاص المشردين داخليا؛ وإجراء تقييم مماثل للتدابير المؤسسية الدولية الحالية ذات الصلة بالمشردين داخليا؛ والاضطلاع ببعثات قطرية وإجراء حوار مع الحكومات بالنيابة عن المشردين داخليا؛ ووضع توصيات لتحسين الحماية والمساعدة الدوليتين المقدمتين إليهم.

٤٣- وفيما يتعلق بالقانون، أشار الدكتور دنغ إلى استمرار الجدل حول مدى ملاءمة التغطية التي توفرها المعايير الحالية؛ وعلى الرغم من ذلك، فإن تعديل القانون حسب الاقتضاء يمكن أن يؤدي إلى تجميع وإبراز معايير كانت ستبقى، لولا ذلك، مشتتة ومتناثرة في صكوك عديدة؛ ويمكن أن تكون لهذه النتيجة أيضا قيمة تعليمية وأن يكون الأثر الشامل الناتج عن ذلك هو تحسين حماية ومساعدة المشردين داخليا. وهذا هو الهدف الذي وضعه نصب عينيه حين قام، بمساعدة من الخبراء القانونيين من الجامعات الرائدة ومؤسسات البحوث والمنظمات والوكالات المتخصصة ذات الصلة في منظومة الأمم المتحدة ومن المجتمع الدولي، بإعداد التقرير المعنون "تجميع وتحليل القواعد القانونية" الذي عـُرض على لجنة حقوق الإنسان في دورتها الثانية والخمسين.

٤٤- وأثبت التقرير أنه، على الرغم من أن النصوص الحالية توفر أساسا لتقديم قدر مهم من الحماية والمساعدة للمشردين داخليا، لا تزال توجد مناطق رمادية وثغرات يحتاج الأمر إلى علاجها. وقد طلبت كل من الجمعية العامة ولجنة حقوق الإنسان من الممثل أن يعمل على وضع "إطار" لتحسين حماية ومساعدة المشردين داخليا. وبناء على ذلك، استهل الممثل، بالتعاون مع الخبراء القانونيين، العمل على وضع "مبادئ توجيهية" اعتمدت أساسا على المعايير القائمة ولكنها استهدفت أيضا توضيح النقاط المبهمة وسد الثغرات في مجال الحماية.

٤٥- وبهذا الصدد، أكد الممثل أنه يعتبر اقتراح وضع المعايير الإنسانية الدنيا مكمـِّلا ومعزِّزا لجهوده المبذولة بالنيابة عن المشردين داخليا؛ والفرق الوحيد هو أن المعايير تتسم بالعمومية وتسعى إلى أن تكون شاملة وقابلة للتطبيق على جميع الأشخاص في كل الحالات، في حين أن عمله يركـِّز على وجه التحديد على فئة واحدة في المجتمع هي فئة المشردين داخليا. والمشروعان كلاهما في وضع يؤهلهما للاستفادة من التنسيق والتعاون الوثيقين.

٤٦- وطالب السيد أدما دييننغ، الأمين العام للجنة الحقوقيين الدولية، بتعجيل إنشاء محكمة جنائية دولية. وقال إن وضع معايير انسانية دنيا ينبغي ألا يحول دون التعجيل بإنشاء هذه المحكمة. ولا ينبغي له كذلك أن يحجب أهمية التصدي للأسباب الجذرية للنزاعات العنيفة التي تتسبب في معاناة بشرية شديدة. ففي أفريقيا وحدها، هناك أكثر من عشر حروب أهلية دائرة في الوقت الحاضر.

٤٧- وتساءل السيد ديينغ عمّا إذا لم يكن مفهوم مصطلح "دنيا" في مجموعة المعايير الإنسانية الواجبة التطبيق في كل الحالات مفهوما يؤدي إلى الالتباس. فربما استخدمته احدى الحكومات للتنصل من التزاماتها. وأشار إلى الاقتراح المقدم من حكومة السويد باعادة تسمية الصك "المعايير الإنسانية الواجبة التطبيق في جميع الحالات". فهذا العنوان يعبّر على نحو أفضل عن مفهوم أن المعايير ستزيد بالفعل من مستوى الحماية في النزاعات العنيفة أكثر من كونه يعبّر عن المفهوم العكسي الذي ينطوي عليه استخدام مصطلح "دنيا". ومع ذلك، يظل السؤال الرئيسي مطروحا: هل توجد حاجة إلى إعلان جديد؟ أليست المشكلة التي يواجهها العالم مشكلة سياسية لا مشكلة قانونية؟

٤٨- وذكّر المشتركين بأن قانون حقوق الإنسان هو أيضا يجب أن يُحترم في حالات النزاع المسلح، سواء كان دوليا أم داخليا. وفيما يتعلق بالقانون الإنساني، قال إن الحالة في غواتيمالا تعتبر مثالا مهما بهذا الصدد. فقد اتفق كلا الطرفين المشتركين في النزاع المسلح على إنفاذ بعض أحكام اتفاقيات جنيف والبروتوكول الاضافي الثاني، على الرغم من أن تلك الحالة في حد ذاتها، وبحكم تعريفها، تخرج عن نطاق تطبيق البروتوكول الاضافي الثاني. وكانت بعثة الأمم المتحدة للتحقق من حالة حقوق الإنسان في غواتيمالا قد أكدت في تقريرها على هذه الموافقة من جانب الطرفين. أما حالة السلفادور فهي حالة أخرى، اعتُرف فيها بوجوب تطبيق قواعد ومبادئ القانون الإنساني الدولي. وعلاوة على ذلك، وفي قضية نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة الأمريكية، اقرّت محكمة العدل الدولية بالطابع العرفي للقانون الإنساني الدولي. ويهدف هذا النهج إلى الاعتراف بالطابع المطلق لمبادئ القانون الإنساني الدولي وإلى ضمان احترامها في جميع الظروف.

٤٩- وتتعلق مسألة أخرى مهمة بمسؤولية الكيانات غير الحكومية، وهي مسألة معقدة. وأشار السيد ديينغ إلى الجهود الجارية التي تبذلها بعض الحكومات للتوصل إلى اتفاق داخل المجتمع الدولي بشأن إدانة "الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان" التي ترتكبها الجماعات الارهابية. وبالاشارة إلى كفاح المؤتمر الوطني الافريقي في الماضي، ذكّر المتحدث بصعوبة الاتفاق حول تعريف "الارهابي" وتعريف "المناضل من أجل الحرية".

٥٠- ورأى السيد ديينغ أن الأولوية الأولى ينبغي أن تتمثل في تعزيز القواعد القائمة وتقديم المساعدة القانونية والتقنية إلى الحكومات، وكذلك إلى جماعات المعارضة. وفي السياق الأفريقي، ينبغي أن تحصل منظمة الوحدة الافريقية على المساعدة بغية إنشاء محكمة افريقية لحقوق الإنسان، وأن تعزّز الآلية التابعة لمنظمة الوحدة الأفريقية في مجال منع حدوث المنازعات.

٥١- واقترح السيد ديينغ مواصلة بحث مسألة المعايير الإنسانية الدنيا. وينبغي للحكومات والمنظمات غير الحكومية من جميع المناطق أن تقدم تعليقاتها كيما يتسنى، في غضون سنوات قليلة، التوصل إلى رأي ذي حجية بشأن الطريق الذي ينبغي المضي فيه.

٥٢- وبالاضافة إلى البيانات والكلمات المقرر الادلاء بها حسب الجدول الزمني للاجتماع، قدمت السيدة راشيل بريت، من لجنة الأصدقاء العالمية للتشاور (الكويكرز)، جنيف، عرضا شفويا لمساهمة تحريرية في حلقة التدارس. وتؤكد هذه المساهمة على الحاجة إلى تفادي وضع معايير جديدة تكون على مستوى أقل من مستوى المعايير القائمة. واعتبرت المساهمة أن المشاكل قيد المناقشة تندرج ضمن الفئات التالية:

(أ) لن تعترف أي حكومة رسميا بأن هناك نزاعا مسلحا ومن ثم لا يتسنى تطبيق النظام القانوني الصحيح على الحالة المعنية؛

(ب) لا ترد في معاهدات حقوق الإنسان أحكام كافية توضح الحقوق التي يجوز أو لا يجوز وقف تطبيقها؛

(ج) هناك تشكك بالنسبة للوضع الفعلي، وما من نظام قانوني قائم يمكن وصفه بأنه ملائم تماما.

٥٣- وأكدت المساهمة على ضرورة العمل على عدم تمكين الحكومات من أن ترفض أو تفنِّد وجوب تطبيق القانون الإنساني الدولي على حالات ينطبق عليها بوضوح وعلى أساس الوقائع. فينبغي ألا يُسمح لحكومة تتنصل من الالتزامات الواقعة عليها بموجب معاهدة لحقوق الإنسان بسبب خطر عام يهدد وجود الأمة بأن ترفض تطبيق المادة ٣ من اتفاقيات جنيف، على الأقل.

ثالثاً- المناقشة العامة حول المسائل المشار إليها

٥٤- لخص المقرر التعليقات والاقتراحات العديدة المقدمة أثناء المناقشة على النحو التالي:

(أ) من الضروري أن تُبحث بعض المسائل بتعمق، على أساس كل مسألة على حدة، مما يتيح تجميع المعلومات بالتدريج، وأن تُفحص جميع الحالات وأن يُجرى حوار مع جميع الأطراف الفاعلة؛

(ب) ينبغي عقد اجتماع للهيئات المنشأة بموجب المعاهدات لبحث مسألة وضع المعايير الإنسانية الدنيا؛

(ج) ينبغي لحلقة التدارس أن تضع مبادئ توجيهية بدلا من صياغة نص في المرحلة الحالية؛

(د) من الضروري التخلي عن مفهوم مصطلح "دنيا" عند وضع المعايير، ومواصلة البحث بشأن المسائل التي ينطوي عليها ذلك؛

(هـ) ينبغي تحديد القواعد ذات الصلة في القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان، التي اعتُرف بأنها جزء من القانون العرفي الدولي؛

(و) حظيت بالتأييد الدراسة التي تجريها حاليا اللجنة الدولية للصليب الأحمر حول قواعد القانون الإنساني الدولي المعترف بها بوصفها جزءا من القانون العرفي الدولي؛

(ز) ينبغي تعزيز الهيئات المعنية بحقوق الإنسان؛

(ح) ثمة حاجة إلى إعداد تقرير تحليلي بشأن مفهوم المعايير الإنسانية الدنيا الواجبة التطبيق في جميع الظروف؛

(ط) يتطلب الأمر التصديق العالمي على الصكوك الدولية ذات الصلة، وقبول الشكاوى الفردية، وكذلك التصديق العالمي على البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩؛

(ي) ينبغي عدم الممانعة في تطبيق المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف والبروتوكول الاضافي الثاني لدى إعلان حالة الطوارئ.

٥٥- وأوضح المقرر أن منظّمي حلقة التدارس يرون من المفيد أن يُستصدر، في دورة ١٩٩٧ للجنة حقوق الإنسان، مقرر أو قرار يُرجى فيه من الأمين العام إجراء دراسة تحليلية للمسائل المعنية، بما فيها المسائل المطروحة في حلقة التدارس المعقودة في كيب تاون.

ألف- المسألة ١ (تعريف الحالات) والمسألة ٢ (الجهات الفاعلة)

٥٦- اقتُرح، بغية أن ينصب التركيز على الضحايا، أن تُغطى كل حالة بوثيقة جديدة. ومن ثم لا توجد حاجة إلى تعريف ماهية هذه الحالات؛ ذلك أن وضع صك جديد يهدف إلى تغطية جميع الحالات المحتملة يشكل مهمة متعذرة. وسيقت أيضا حجة مفادها أن القائمين بصياغة إعلان توركو كانوا يقصدون ضمنا حالات نزاعات معينة؛ وقد أرادوا سد الثغرات أو أوجه القصور في نظم الحماية، كما أنهم أرادوا تفادي تعريف الحالات.

٥٧- واحتج مشتركون آخرون بأن أية قواعد جديدة ينبغي أن تقتصر على التصدي للحالات غير المشمولة بقواعد أخرى. وطرح سؤال لمعرفة ما إذا كان العمل سينصب على أدنى قاسم مشترك وما إذا كان الجدال سينصب على "الوضع الحالي للقانون" أم "الوضع المستصوب للقانون". ويجب أن يكون هناك فرق بين ما هو مستصوب وما هو ممكن.

٥٨- وفي هذا الصدد، ذُكر أن القواعد ينبغي أن تكون سهلة الفهم على الجمهور بوجه عام، وأنه ربما كانت هناك حاجة إلى توضيح صيغة مبدأ مارتنز من خلال صيغة تتمشى مع إعلان توركو. ذلك أن مبدأ مارتنز، في حد ذاته، لا يقدم إلا القليل من التوجيه للجمهور بوجه عام.

٥٩- وفي ضوء الخيار المتعلق بتعريف الحالات، سيحتاج الأمر إلى اعادة صياغة إعلان توركو.

٦٠- وأعرب مشترك عن رأي مفاده أن الهدف ينبغي أن يكون وضع حد أدنى من الضمانات في حالة الطوارئ؛ ويجب في أي قاعدة جديدة أن تترتب عليها آثار لم تكن مقصودة، مثل السماح بتقصي الأحوال في السجون في اطار حالة طوارئ معلنة، في حين أن تقصي أحوال السجون لا يُسمح به في ظل عدم إعلان حالة طوارئ، حتى وإن كان معلوما أن هذه الأحوال تدهورت.

٦١- وفيما يتعلق بالتغطية، ذُكر أن كل الاتفاقيات هي عبارة عن "الحد الأدنى" من الالتزامات؛ ولكن، إذا تعيَّن حذف هذا المصطلح من عبارة "المعايير الإنسانية الدنيا" فسيحتاج الأمر إلى استخدام مصطلح أو تعبير آخر مثل "مبادئ توجيهية" أو "توصيات تتعلق ب". وتم التأكيد على أن الدول التي لم تصدق على أي صك دولي عليها التزامات بموجب القانون العرفي الدولي.

٦٢- وطُرح سؤال لمعرفة من الذي يقرر، وفي أي مرحلة، أن حالة معينة تستحق الاهتمام الدولي.

باء- المسألة ٥ (الآثار المترتبة على وثيقة أساسية جديدة)

٦٣- نوقشت الآثار التي يمكن أن تترتب على وثيقة أساسية جديدة تنص على نظم للحماية أو تكرر التأكيد عليها أو تطورها.

٦٤- وذُكر أنه قد يحدث أحيانا، في الظروف الدولية، بطء في التصرف يمكن السكوت عليه ولكن هذا البطء غير مقبول في الظروف الوطنية المماثلة. ومن الأمثلة على البطء الدولي الذي لا يمكن أن يكون مقبولا على الصعيد الوطني عدم تفويض قوات الأمم المتحدة بالتدخل في الأعمال الوحشية حتى لو ارتُكبت هذه الأعمال أمام أعينهم؛ وثمة مثال آخر هو الآلية "البطيئة" لنظام الملاحقة في المحكمة الجنائية الدولية المقرر إنشاؤها.

٦٥- وقيل إن إعداد صك يتضمن المعايير الإنسانية الدنيا هو أمر من شأنه أن يوجد أداة قوية يمكن أن تستخدمها عدة جهات من بينها المنظمات الشعبية، كما أنه سيضفي على القواعد الملزِمة وعلى مبدأ مارتنز معنى يسهل فهمه على الجمهور بوجه عام، الكبار والشباب على حد سواء. وستكون لصك أو إعلان من هذا القبيل قيمة تشجيعية كبيرة، ويمكن أن تستفيد المنظمات الإنسانية الدولية استفادة كبيرة من القواعد/المعايير المشتركة.

٦٦- ومن ناحية أخرى، طُرح سؤال لمعرفة ما إذا كان الصك المتضمن للمعايير الإنسانية الدنيا يمكن أن يتحوَّل إلى أداة لزيادة تفهم حقوق الإنسان أم أنه سيتحول إلى أداة لانتقاد بلدان معينة. وذُكر أن ميثاق الأمم المتحدة يتضمن أحكاما مهمة تنظم التعامل فيما بين الدول وكذلك التعامل بين الدول والأمم المتحدة، ومنها الأحكام المنصوص عليها في المادة ٢ التي يتعيَّن أن تؤخذ في الاعتبار في أي صك جديد. غير أن مشتركين آخرين أبدوا قدرا من التشكك في هذه الفكرة لأن محور التركيز في أي صك يتعلق بالمعايير الإنسانية هو الفرد لا الدولة. ومن ناحية أخرى، احتُج بأن التأكيد انصب على حقوق الأفراد وواجبات الدول، ولكن واجبات الفرد نالت اهتماما أقل.

٦٧- وأُعرب عن الأمل في ألا تترتب على الصك المتضمن للمعايير الإنسانية الدنيا أية آثار سلبية بالنسبة للانضمام إلى البروتوكول الاضافي الثاني وبالنسبة لتطبيق المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف.

٦٨- وناقش عدة مشتركين تأثير المعايير الإنسانية الدنيا وتطبيقها بالنسبة للقواعد الدولية الأخرى: هل سيُساء استخدامها لأنها متوازية مع قواعد دولية أخرى؟ وهل ستتحول إلى عقبة تعوق الجهود الأخرى الرامية إلى وضع قواعد دولية؟ وهل ستولِّد ردود فعل متتالية في شكل مطالبات بوضع معايير مماثلة في مجالات أخرى غير المجال الإنساني؟ وما هو أسلوب عمل آلية الرصد؟

٦٩- وردا على المخاوف التي أعرب عنها أحد المشتركين ذُكر، مع تقديم أمثلة مستمدة من تجربة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، أن الإعلان لا يشكل بالضرورة خطوة نحو وضع معاهدة، ولكنه سيساعد على

تفسير الالتزامات الدولية. وتساءل مشترك عن الداعي إلى اعادة التأكيد على قواعد مقننة بالفعل إذا كان الغرض من الإعلان هو ألا يتجاوز الالتزامات القائمة.

٧٠- وتم التأكيد على أن المناقشة بيّنت الحاجة إلى اجراء دراسة تحليلية لجميع المسائل المعنية، وللآثار الممكن أن تترتب على صك جديد، وللخيار بين "القواعد غير الملزمة" و"القواعد الملزمة" كحلول للمشاكل المعترف بها.

جيم- استئناف المناقشة

٧١- استأنف البروفيسور غولان ميلاندر، مدير معهد راؤول فالنبرغ لحقوق الإنسان والقانون الإنساني بجامعة لوند، المناقشة في بداية اليوم الثاني لحلقة التدارس. وعلق على الجدال الذي دار في اليوم الأول وعلى المسائل التي ستبحثها حلقة التدارس في اليوم الثاني.

٧٢- وفيما يتعلق بالمسألة ٣ (الثغرات وأوجه القصور في نظم الحماية القانونية)، قال إنه توجد ضحايا للتجاوزات في معظم النزاعات المسلحة، سواء كانت حروبا أهلية أم اضطرابات داخلية. وقد تكون هذه التجاوزات مخالفة للقانون العرفي الدولي، ولكن عدم اليقين هذا يجعل من الصعب في بعض الأحيان تطبيق القانون العرفي الدولي. وبناء على ذلك، يتعين مناقشة الثغرات وأوجه القصور في ضوء المعاهدات السارية في هذا المجال.

٧٣- وتوجد في قانون حقوق الإنسان ثغرات تتعلق بقواعد إقامة العدل. وأشار المتحدث إلى المادتين ٩ و١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اللتين تتضمنان الحقوق الممكن عدم التقيد بها، أي الحقوق التي يجوز للدولة عدم التقيد بها في حالة الطوارئ العامة، على الرغم من أن الضمانات الأساسية المنصوص عليها في كل من المادة ٧٥ من البروتوكول الإضافي الأول والمادة ٤ من البروتوكول الإضافي الثاني تكون واجبة التطبيق. وإلى جانب ذلك، فإن نطاق المادتين المتعلقتين بالضمانات الأساسية ليس على نفس القدر من الاتساع الذي يتسم به نطاق المادتين ٩ و١٤. ويمكن، بطبيعة الحال، سد هذه الثغرات باعتماد بروتوكول إضافي للعهد يلزِم التقيد بالحقوق الواردة في المادتين ٩ و١٤. بيد أن هذا الحل ليس في المتناول في الوقت الحاضر.

٧٤- غير أنه توجد ثغرات وأوجه قصور أهم من ذلك في معاهدات القانون الإنساني. ففيما يتعلق بمسألة تعريف النزاع المسلح، قال البروفيسور ميلاندر إن الأمر يحتاج إلى حكم ذي حجية تكون الأطراف في النزاع المسلح ملزمة قانونا باحترامه. وتتمثل إحدى الامكانيات في أن يسعى مجلس الأمن، استنادا إلى الفصل السابع، إلى وضع تعريف للنزاع المسلح.

٧٥- ولا تزال توجد ثغرات عديدة، حتى في الحالات التي تكون فيها المادة ٣ المشتركة والبروتوكول الإضافي الأول واجبي التطبيق؛ وهذه الثغرات هي:

(أ) الحماية غير الكافية للسكان المدنيين؛

(ب) عدم وضوح القواعد المتعلقة باستخدام أسلحة معينة في النزاعات المسلحة غير الدولية، على الرغم من حظر استخدام تلك الأسلحة في النزاعات الدولية المسلحة؛

(ج) عدم وجود قواعد كافية تتعلق بالأشخاص العاجزين عن القتال؛

(د) عدم كفاية الأحكام المتعلقة بالمساعدة الإنسانية؛

(هـ) عدم توفير الحماية للأشخاص المشردين داخليا؛

(و) عدم وجود معاهدة عالمية واجبة التطبيق بالنسبة لمن أصبحوا لاجئين بسبب نشوب نزاع مسلح.

٧٦- وفيما يتعلق بالمسألة ٤، أشار البروفيسور ميلاندر إلى ما يسمى "مبدأ مارتنز"، فقال إن هذا المبدأ مهم بلا شك. غير أن معناه المباشر ونتيجته غير واضحين لدى الجمهور بوجه عام، بسبب صياغته المفرطة في العمومية.

٧٧- وأجرى البروفيسور ميلاندر مقارنة مع الأحكام الخاصة بحقوق الإنسان والواردة بصيغة عامة في ميثاق الأمم المتحدة، والتي اكتسبت في عام ١٩٤٨ مضمونا أكثر دقة باعتماد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وطالب باعتماد صك مماثل يتعلق بالقانون الإنساني، يمكن أن يسمى "الإعلان العالمي للقانون الإنساني" أو "الاعلان العالمي للمعايير الإنسانية الدنيا"، ويتميز بكونه صكا بسيطا يمكن استخدامه في الأغراض التعليمية؛ فالقانون الإنساني، شأنه شأن حقوق الإنسان، يجب أن يكون معروفا لدى الجمهور كيما يتسنى تطبيقه واحترامه.

٧٨- وفيما يتعلق بالمسألة ٦ (الخشية من تخفيض مستوى المعايير)، أشار البروفيسور ميلاندر إلى وجود قواعد "دنيا" في مجالات أخرى مثل القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء. فلم يؤد اعتماد هذه القواعد إلى تخفيض مستوى أي معايير، بل ان السجناء يعامَلون في دول عديدة معاملة أفضل بكثير مما تتطلبه المعايير الدنيا. ويمكن أن تعتبر المعاهدات في مجال حقوق الإنسان "معايير دنيا"، ولكن ذلك لم يمنع الدول من منح الأفراد معاملة أفضل. وقال إنه يشك في أن "القواعد غير الملزمة" ستؤثر تأثيرا سلبيا على "القواعد الملزمة".

دال- المسألة ٣ (الثغرات وأوجه القصور)، والمسألة ٤ (الحاجة إلى أساس مرجعي مشترك وإلى نقطة للقياس)، والمسألة ٦ (تفادي وضع معايير أقل من مستوى الالتزامات القائمة)

٧٩- تم التأكيد على أن الأشخاص القادمين من مناطق تتدهور فيها هياكل الدولة هم أكثر الأشخاص احتياجا للحماية. ولذلك، ينبغي لأي صك جديد أن يؤكد على أسباب اللجوء، لأن الهرب هو الشكل الوحيد من أشكال الحماية في حالات من هذا القبيل. وقد بينت التجربة أن ثمة حاجة إلى تحقيق الاتساق بين شكلي القانون. وقد تطول مناقشة "المنطقة الرمادية"؛ وعوضا عن ذلك، ينبغي النظر في "الجوانب المشتركة" بين قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي. ومن شأن هذه "الجوانب المشتركة" أن تعزز مبدأ الإنسانية.

٨٠- وأشار وفد إلى الحدود التي يتم بها إعلان حالة الطوارئ والواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وإلى تعليقات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن عدم التقيد بالمادتين ٩ و١٤ من العهد. و"يجب أن يكون القانون معروفا" لدى الجمهور بوجه عام، لدى الكبار والشباب، والمدنيين والعسكريين. وربما يكون ادراك الدول بأن جميع الأطراف المشتركة في النزاع ملزَمة بنفس القواعد حافزا لها على التصديق على الصكوك الدولية.

٨١- وكرر مشترك آخر التأكيد على وجهة النظر القائلة بأنه توجد ثغرات فيما يتعلق بحالات الطوارئ، مما يتعارض مع ما ذكره متحدث سابق من أن حقوق الإنسان حظى بحماية كاملة في حالات الاضطرابات الداخلية.

٨٢- وأشار مندوب إلى العناصر الثلاثة التي يتألف منها مبدأ مارتنز، وهي: العرف الراسخ، ومبادئ الإنسانية، والأوامر التي يمليها الضمير العام، وتساءل أين يمكن للمرء أن يجد تقنينا لأعمق القواعد جوهرا من بين القواعد الأساسية الواجبة التطبيق على جميع الأشخاص. ووصف المناقشة الجارية بأنها "عملية تقطير للقانون القائم".

٨٣- وحذر مشترك آخر من المبالغة في توسيع نطاق عدم التقيد بالحقوق، كما حذر من ادماج الجماعات غير الحكومية في هذا التطبيق. فقد يُستخدم ذلك بطريق غير مباشر كحافز لإنشاء جماعات جديدة. ورأى هذا المندوب أن غموض المصطلحات له ميزة إلى حد ما. وفيما يتعلق بعدم التقيد بالحقوق، قال إن "القواعد غير الملزِمة" يمكن أن تؤثر بالتدريج على "القواعد الملزِمة". وفي هذا السياق، قال إن كثرة التحفظات والاعتراضات على التحفظات تجعل من الصعب تحديد الالتزامات الجوهرية.

٨٤- وأعرب عدد من المشتركين عن القلق إزاء احتمال توضيح الالتزامات للجماعات غير الحكومية، وأيّدوا وضع نصوص واجبة التطبيق على جميع الأشخاص في جميع الحالات. واحتُج بأن وضع قواعد واجبة التطبيق في جميع الحالات يمكن أن يتم من خلال تطوير مبدأ مارتنز. ومن ناحية أخرى، احتُج بأنه لا ينبغي النظر إلى جزء من المشكلة فقط وإغفال الأسباب الجذرية للمعاناة: النزاعات، ومشاكل نقل الأسلحة، وإنكار الحق في التنمية.

٨٥- وأوضح مشترك قضية الثغرات المقصودة أو غير المقصودة في نظم الحماية، فذكر أنه جرى في عام ١٩٧٢ حذف ما يقرب من أربع وعشرين مادة من مشروع البروتوكول الاضافي الثاني خلال الأيام الأخيرة من المفاوضات، كيما يصبح النص مقبولا. والخلاصة أن من الأفضل إعداد نصوص بسيطة يمكن أن يفهمها الجميع. ولاحظ مشترك آخر أن الثغرات الموجودة ربما كانت مقصودة، ولكن الظروف قد تغيرت.

٨٦- ويمكن التغلب على ما يتسم به مبدأ مارتنز من عدم الدقة وأوجه الالتباس بنفس الأسلوب الذي تتبعه المحاكم حين تأخذ في الاعتبار أوجه الالتباس في القوانين الوطنية. وبوجه عام، هناك مشكلة قانونية تتعلق بالكيانات التي ليست دولا أعضاء في الأمم المتحدة.

٨٧- وفي هذا السياق، أكد مشترك على أن التركيز ينبغي أن ينصب على تكوين الوعي لا على وضع تعاريف قانونية شكلية. فالثغرات وأوجه القصور يمكن أن تكون مجالا يستعرض فيه رجال القانون براعتهم، ولكن المثال الذي توضحه وثيقة اجتماع كوبنهاغن بشأن البعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا يبيِّن بالتأكيد أن الفرق بين "القواعد غير الملزِمة" و"القواعد الملزمة" مبالغ فيه إلى حد بعيد.

٨٨- وأكد مشترك آخر على أن الأدلة الكثيرة المستمدة من النزاعات المعاصرة بينت أن هناك ثغرة في الحماية. وبالنسبة للضحايا، ليس من المهم التمعن في معرفة ما إذا كانت هذه الثغرة، أم لم تكن، وجها من أوجه القصور في القواعد. ومن الضروري وضع أداة ملائمة ومفيدة للضحايا. وفي هذا السياق، أبدى عدة متحدثين تفضيلهم لوضع قواعد جديدة قابلة للتطبيق "في جميع حالات العنف الداخلي التي لا يشملها القانون الإنساني الدولي" وليس "في جميع الحالات". وتم التأكيد على أن معظم الحروب تسبقها انتهاكات لحقوق الإنسان على المستوى الجماعي؛ وسيكون الصك الجديد المقترح أكثر فعالية إذا اتسم بوضوح أهدافه.

٨٩- وفي هذا السياق، ذُكر أنه ينبغي تقليل تركيز الاهتمام على الفرق بين قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي لأن هذين الشكلين من أشكال القانون مترابطان ومتفاعلان على نحو وثيق في الواقع العملي. ويجب ألا يغيب عن الأذهان، لدى الاختيار بين "القواعد الملزَمة" و"القواعد غير الملزِمة"، أن وضع "القواعد الملزِمة" يستنفد الكثير من الوقت. ويحتاج الأمر إلى التعمق في دراسة "الفجوات". ولوحظ أن قتل المدنيين في النزاعات المسلحة يُنظر إليه على أنه أمر "طبيعي" لا على أنه انتهاك للقانون الإنساني الدولي.

٩٠- وفي هذه المناقشة، ذكَّر مشترك بأن الدول تتصرف على أساس مصالحها وأنه يجب ألا تغيب هذه الحقيقة عن الأذهان عند إعداد صك جديد. وسيتعين أن يحظى هذا الصك، أيًّا كان مضمونه، على موافقة الدول. والسبيل الوحيد لتحقيق ذلك هو صياغة قواعد قابلة للتطبيق "في جميع الحالات التي لا يشملها القانون الإنساني الدولي أو القانون الوطني".

٩١- وسيقت حجة مفادها أن تأثير "القواعد غير الملزِمة" يكون أوضح في البلدان التي بلغ مجتمعها المدني مستوى جيدا من التقدم. ومع ذلك، يمكن أن تكون لهذا القواعد تأثيرات هامة على أي بلد حسبما يتضح من "الإجراء ١٥٠٣" الذي اتخذته لجنة حقوق الإنسان والقائم على أساس الإعلان العالمي لا على أساس معاهدة. وأكد مشترك أن "الإجراء ١٥٠٣" ينفَّذ على أساس الاتفاق المتبادل.

٩٢- ورأى مشترك أن المناقشة تميل نحو اعتبار الصك الجديد أداة تعليمية. وفي هذه الحالة، يتمثل أفضل السبل الواجب اتباعها في إنشاء فريق عمل حكومي يُعنى بوضع دليل. وقال إن القوانين الوطنية تستطيع تحقيق أمور لا يحققها القانون الدولي واستشهد في ذلك بنزاع الشياباس حين كان القانون الوطني القائم على أساس المادة ٣ المشتركة كافيا لتمكين اللجنة الدولية للصليب الأحمر من بدء عملياتها في غضون سبعة أيام.

هاء- التركيز من جديد على المسألة ٤

٩٣- تم التأكيد على ضرورة وجود نقطة للقياس "قابلة للتطبيق في جميع الحالات"، ولكن الأمر غير المؤكد هو كيفية ضمان أن يكون الفاعلون خلاف الدول ملتزمين بهذه الأحكام. وذكّر مشترك بأن كل الجماعات غير الحكومية ترغب في أن يُعترف بها على نحو ما ويمكن بالتالي تشجيعها على تطبيق قواعد عالمية. وحذر مشتركون آخرون من الاعتراف غير الملائم ، المباشر أو غير المباشر، بالجماعات غير الحكومية المسلحة. وجرى التذكير بأن الحكومات ليست هي وحدها التي ترتكب التجاوزات، ولكن يجب أيضا تحميل المسؤولية على المتمردين/أفراد حرب العصابات. وتحظى هذه الحقيقة الآن باهتمام متزايد. وفي هذا السياق، جرى التذكير بأن المقرر الخاص المعني بالحالة في السلفادور خصص في أحد تقاريره فصلا يتعلق بالفاعلين خلاف الدول.

٩٤- وتم التأكيد على أن المادة ١٧ من إعلان توركو تناولت مشكلة عدم الاعتراف بالفاعلين خلاف الدول. وتم التأكيد أيضا على أن الحقوق تستتبع أيضا مسؤوليات. وثمة مشكلة محددة تتعلق بالإنفاذ هي الحالات التي لا تستطيع فيها الدولة ممارسة سيطرتها على إقليمها.

واو- المسألة ٧ (الاستنتاجات بالنسبة للمستقبل)

٩٥- أنظر الجزء رابعا أدناه.

رابعاً- الاستنتاجات

٩٦- اتفق المشتركون في حلقة التدارس، التي عقدت في شكل مناقشة حرة، على أن هناك حاجة عاجلة إلى حماية الأشخاص المعرَّضين للمعاناة القاسية بسبب نقص الحماية. ولكن المشتركين لم يسعوا إلى تحديد الطريقة الواجب استخدامها: هل تتخذ شكل "القواعد الملزِمة" أو "القواعد غير الملزمة" أم تتخذ شكل إعلان مماثل لإعلان توركو.

ألف- نتيجة حلقة التدارس

٩٧- في الجلسة الختامية لحلقة التدارس، التي تضمنت المناقشة العامة للمسألة ٧، اعتمد المشتركون النص التالي، بوصفه نتيجة حلقة التدارس:

"نتيجة حلقة التدارس

"١- ينبغي للجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة أن ترجو من الأمين العام للأمم المتحدة أن يجري، بالتنسيق مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، دراسة تحليلية للمسائل التي تناولتها حلقة التدارس بشأن المعايير الإنسانية الدنيا، المعقودة في كيب تاون. وينبغي دعوة الحكومات والهيئات المنشأة بموجب معاهدات والمنظمات الدولية، ولا سيَّما المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وجميع المنظمات الاقليمية والمنظمات غير الحكومية، إلى المساهمة في هذه الدراسة، حسبما يكون ملائما.

"٢- وينبغي أن توَجَّه الدراسة نحو الحاجة العاجلة لحماية الأشخاص المعرَّضين للمعاناة القاسية الناجمة عن نقص الحماية. وينبغي أن تبحث الدراسة، في ضوء التجارب السائدة طوال السنوات الأخيرة، في جميع المسائل التي نوقشت في حلقة التدارس المعقودة في كيب تاون، من منظور العوامل المتنوعة، وأن تقيِّم الحاجة إلى وجود صك للأمم المتحدة يحدد ويعزز المعايير الإنسانية الدنيا أو المعايير الإنسانية الواجبة التطبيق في جميع الظروف، وأن تنظر في خيارات الاستفادة من الدراسة داخل منظومة الأمم المتحدة على أن يشمل ذلك، على سبيل المثال، عقد حلقة دراسية برعاية لجنة حقوق الإنسان.

"٣- وتشجع حلقة التدارس المعقودة في كيب تاون الحكومات والمنظمات الدولية والاقليمية والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني على تشجيع النقاش حول ضرروة واستخدام معايير انسانية دنيا أو معايير انسانية واجبة التطبيق في جميع الظروف، وحول التدابير العملية الرامية إلى تحسين حالة الأشخاص المتأثرين".

باء- الأفكار المطروحة في حلقة التدارس

٩٨- اتفق في الجلسة الختامية على أن يُسجل في التقرير عدد معين من الأفكار المطروحة في حلقة التدارس والمتعلقة بكيفية تحسين حالة الأشخاص المعرضين للمعاناة القاسية بسبب نقص الحماية. وشملت هذه الأفكار ما يلي:

١- ينبغي تقييد نقل الأسلحة وتكنولوجيا الأسلحة والخبرات المتعلقة بالأسلحة في الحالات التي يشتبه فيها أن المتلقي قد يستخدمها بشكل يخالف القانون الدولي الإنساني.

٢- ينبغي للدول الأطراف في البروتوكول الإضافي الأول أن تستخدم الإجراء المنصوص عليه في المادة ٩٠ لإحالة المسائل المتعلقة بالامتثال للقانون الإنساني الدولي إلى اللجنة الدولية لتقصي الحقائق المنشأة بموجب ذلك النص.

٣- يجب على جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أن تؤيد إنشاء محكمة جنائية دولية فعالة على وجه السرعة (بما في ذلك تأييد النص على وجود هيئة ادعاء مستقلة).

٤- ينبغي أن تظل الأطراف في نزاع مسلح على اتصال فيما بينها لتوضيح القواعد الدولية الواجبة التطبيق في الحالة المعنية.

٥- ينبغي تشجيع الأطراف المتحاربة على أن تتفق، على الأقل، على حد أدنى من السلوك المحترم.

٦- ينبغي تشجيع الأطراف المتنازعة على أن تقوم برصد مشترك لمسائل محددة لمنع الأشخاص المحرّضين من الإدعاء بأن أحد الطرفين أخل بالالتزامات التي تعهد بها.

التذييل ١

ملخص البرنامج

الجمعة، ٢٧ أيلول/سبتمبر (٩/٠٠ - ١٣/٣٠: مباح لوسائط الإعلام)

٩/٠٠ **الحفل الافتتاحي**

- افتتاح رسمي لحلقة التدارس، يتولاه الدكتور أ. م. عمر، عضو البرلمان ووزير العدل في جنوب أفريقيا

- بيان رئيسي: الدكتور ب. بيتيانا، رئيس لجنة حقوق الإنسان في جنوب افريقيا

- الدكتور اسبيورن ايدي، مدير المعهد النرويجي لحقوق الإنسان: المعايير الإنسانية الدنيا - النهج العام

١١/٠٠ **متحدثون تولوا عرض الموضوع**

- الدكتور ايف ساندوز، مدير القانون الدولي والسياسات، اللجنة الدولية للصليب الأحمر: المعايير الإنسانية الدنيا والقانون الإنساني الدولي

- البروفيسور زيدسلاف كدزيا، ممثل المفوض السامي لحقوق الإنسان: المعايير الإنسانية الدنيا وحقوق الإنسان

- الدكتور فرنسيس دنغ، ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بالأشخاص المشردين داخليا: المعايير الإنسانية الدنيا والأشخاص المشردين داخليا

- السيد أدما دييننغ، الأمين العام للجنة الحقوقيين الدولية: المعايير الإنسانية الدنيا - المفهوم

١٤/٣٠ ملخص قدمه المقرر، والنظر في المسائل موضع المناقشة العامة

١٤/٤٥ المناقشة العامة

السبت، ٢٨ أيلول/سبتمبر

٩/٠٠ استئناف المناقشة - مساهمة مقدمة من البروفيسور غوران ميلاندلا، مدير معهد راؤول فالنبرغ

المناقشة العامة

١٤/٠٠ بيان القاضي أ. شاسكالسون، رئيس المحكمة الدستورية في جنوب افريقيا

١٥/٠٠ المناقشة العامة

الأحد، ٢٩ أيلول/سبتمبر

٩/٠٠ المناقشة العامة

١١/٠٠ الجلسة الختامية

١٢/٣٠ مؤتمر صحفي للرئيسين المشاركين: القاضي رتشارد ج. غولدستون والبروفيسور م. ر. ك. رويلاميرا، والمقرر، السفير نيلز الياسون

التذييل ٢

نص مبدأ مارتنز والمادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف المؤرخة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩

يرد ما يسمّى "مبدأ مارتنز" في ديباجة اتفاقية لاهاي الرابعة المؤرخة في ١٨ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٠٧ والمتعلقة بقوانين وأعراف الحرب البرية. وهو يرد أيضا في الفقرة ٢ من المادة ١ من البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩، بالصيغة التالية:

"يظل المدنيون والمقاتلون في الحالات التي لا ينص عليها في هذا اللحق "البروتوكول" أو أي اتفاق دولي آخر، تحت حماية وسلطان مبادئ القانون الدولي كما استقر بها العرف ومبادئ الإنسانية وما يمليه الضمير العام".

وترد فيما يلي صيغة المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩:

"المادة ٣

"في حالة قيام نزاع مسلح ليس له طابع دولي في أراضي أحد الأطراف السامية المتعاقدة، يلتزم كل طرف في النزاع بأن يطبق كحد أدنى الأحكام التالية:

١- الأشخاص الذين لا يشتركون مباشرة في الأعمال العدائية، بمن فيهم أفراد القوات المسلحة الذين ألقوا عنهم أسلحتهم، والأشخاص العاجزون عن القتال بسبب المرض أو الجرح أو الاحتجاز أو لأي سبب آخر، يعاملون في جميع الأحوال معاملة انسانية، دون أي تمييز ضار يقوم على العنصر أو اللون، أو الدين أو المعتقد، أو الجنس، أو المولد أو الثروة أو أي معيار مماثل آخر.

"ولهذا الغرض، تحظر الأفعال التالية فيما يتعلق بالأشخاص المذكورين أعلاه، وتبقى محظورة في جميع الأوقات والأماكن:

(أ) الاعتداء على الحياة والسلامة البدنية، وبخاصة القتل بجميع أشكاله، والتشويه، والمعاملة القاسية، والتعذيب؛

(ب) أخذ الرهائن؛

(ج) الاعتداء على الكرامة الشخصية، وعلى الأخص المعاملة المهينة والحاطة بالكرامة؛

(د) إصدار الأحكام وتنفيذ العقوبات دون إجراء محاكمة سابقة أمام محكمة مشكّلة تشكيلا قانونيا، وتكفل جميع الضمانات القضائية اللازمة في نظر الشعوب المتمدنة.

"٢- يجمع الجرحى والمرضى والغرقى ويعتنى بهم.

"ويجوز لهيئة انسانية غير متحيزة، كاللجنة الدولية للصليب الأحمر، أن تعرض خدماتها على أطراف النزاع.

"وعلى أطراف النزاع أن تعمل فوق ذلك، عن طريق اتفاقات خاصة، على تنفيذ كل الأحكام الأخرى من هذه الاتفاقية أو بعضها.

"وليس في تطبيق الأحكام المتقدمة ما يؤثر على الوضع القانوني لأطراف النزاع.".

- - - - -